



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
מركز «أدفا» - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

# חוק הפנסיה חייב להבטיח רצף של זכויות פנסיוניות לעובדים ולעובדות

דוב פלג

בכנסת מונחות כיום כמה הצעות להנהגת פנסיה חובה בישראל. מטרת ההצעות היא להבטיח מקור הכנסה חודשי קבוע לכל העובדים והעובדות בישראל לתקופה שאחרי הפרישה מעבודה. כיום, בהעדר חוק פנסיה חובה, לבערך 50% מכוח העבודה האזרחי אין סידור פנסיה כלשהו.

אחת הבעיות שחוק הפנסיה צריך לטפל בהן היא הבטחת רצף הזכויות הפנסיוניות של עובדים ועובדות המפסיקים לעבוד לתקופות קצרות או ממושכות במהלך תקופת התעסוקה, אם בגלל לידה, אבטלה או הצורך לטפל בבני משפחה תלויים. ההפסקות בתעסוקה מביאות להפסקה זמנית או ממושכת של ההפרשות לפנסיה. בשיטת הפנסיה "זכויות לפי הפרשות" (defined contribution), הנהוגה בקרנות החדשות שנפתחו בישראל מאז 1995, רמת הקצבה החודשית בעת הפרישה נקבעת לפי סכום כל ההפרשות לפנסיה ששולמו בשנות התעסוקה. כל חודש שחסרה בו הפרשה לפנסיה מקטין את רמת הפנסיה שתושג בעת הפרישה. לפיכך, כל הפסקה ברצף התשלומים לביטוח הפנסיוני פוגעת ברמת הפנסיה של העובד/ת.

כיום אין מנגנון להבטיח את רצף הזכויות הפנסיוניות; כתוצאה מכך, גם עובדים שיש להם סידור פנסיוני לא תמיד מצליחים להבטיח לעצמם פנסיה שתאפשר להם ולבני משפחתם לשמור על רמת החיים שקיימו בתקופת התעסוקה.

נייר זה בא להציע כי הביטוח הלאומי יקבל על עצמו להשלים לעובד/ת את תשלומי הפנסיה בתקופות של הפסקת עבודה. כך יישמר רצף צבירת הזכויות הפנסיוניות ובעת הפרישה יקבלו העובדים והעובדות זכויות מלאות.

## לידה, אבטלה וטיפול בבני משפחה

יש שלוש תקופות עיקריות של הפסקות עבודה זמניות או ממושכות: חופשת לידה, אבטלה והפסקת עבודה לצורך טיפול בבני משפחה תלויים. נשים מפסיקות זמנית את עבודתן יותר מגברים (לצורך חופשות לידה או טיפול בבני משפחה תלויים), ולכן הפגיעה בזכויות הפנסיוניות שלהן גדולה יותר. מכיוון שבעשורים האחרונים גדל מאוד שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, יש היום יותר עובדות שזכויות הפנסיה שלהן נפגעות כתוצאה מהפסקות בתקופת התעסוקה.

### חופשת לידה

ברוב המקרים, כאשר עובדת יוצאת לחופשת לידה נוצרת הפסקה בתשלומי ההפרשות לפנסיה שלה. כמה חופשות לידה יפגעו פגיעה ניכרת ברציפות הזכויות הפנסיוניות של האשה העובדת.

פתרון לבעיה הזאת כבר קיים בחוק: בעת חופשת הלידה, היולדת-העובדת מקבלת דמי-לידה מהביטוח הלאומי בשיעור של 100% מהשכר שקדם ללידה, בדרך כלל לתקופה של 12 שבועות. במקרים מסוימים, הסכמי העבודה מסדירים את רציפותה של ההפרשה לפנסיה גם בעת חופשת

הלידה. נוסף על כן, כאשר יולדת מתכוונת לחזור למקום עבודתה ומודיעה למעסיק שהיא מוכנה להפריש את חלקה לקרן הפנסיה, היא יוצרת מחויבות של המעסיק להשלים את חלקו. הבעיה היא שהעובדת בדרך כלל אינה מודעת לחוק ושהמעסיק עשוי להתנגד לתשלום.

#### אבטלה

בתקופת האבטלה עול ההפרשות לפנסיה חל כולו על המובטלת/ת. אפשר להניח שרוב המובטלים והמובטלות אינם מסוגלים בתקופה זו להפריש לפנסיה את הסכומים הנדרשים כדי להבטיח את רציפות הזכויות הפנסיוניות שלהם. גם בקטגוריה זו נשים נפגעות יותר מגברים, משום ששיעור האבטלה בקרב נשים עובדות גבוה יותר משיעור האבטלה בקרב גברים עובדים -- בשנת 1999, 55% מהנשים בגיל העבודה השתתפו בכוח העבודה. שיעור האבטלה בקרבן היה 9.2%. באותה שנה השתתפו בכוח העבודה 67.1% מהגברים ושיעור האבטלה בקרבם היה 8.4%. מתוך כלל הבלתי-מועסקים, 28% היו מובטלים יותר מעשרים-ושבע שבועות.

הביטוח הלאומי משלם למובטלים דמי אבטלה בגובה 40% -- 80% משכרם בתקופת התעסוקה. גובה דמי האבטלה תלוי בגובה השכר ובמספר בני המשפחה התלויים. דמי האבטלה משולמים לתקופה מוגבלת. לאחר מכן, המובטלת/ת זכאית לגמלה להבטחת הכנסה. גובה הגמלה מנותק לגמרי מגובה השכר ותלוי אך ורק במספר בני המשפחה התלויים. בדרך כלל, הגמלה להבטחת הכנסה נמוכה מדמי האבטלה.

#### טיפול בבני משפחה

לאמהות חד-הוריות שאינן עובדות, וביניהן חלק ניכר מהגרושות המקבלות דמי-מזונות במסגרת הביטוח הלאומי, אין יכולת כלכלית להפריש דמי ביטוח חודשיים לקרן פנסיה.

בסוף שנת 2000 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה בערך 25,300 הורים יחידים (רובן אמהות) עם ילד אחד, ובערך 20,000 הורים יחידים (רובן אמהות) עם שני ילדים ויותר. גובה הגמלה לאם לילד אחד, שעמדה במבחן תעסוקה (אמהות לילדים מתחת לגיל 7 אינן חייבות במבחן תעסוקה) היתה 2,526 ש"ח לחודש. הגמלה לאם לשני ילדים ויותר היתה 3,161 ש"ח לחודש [רבעון סטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי].

הפסקת עבודה חלקית או מלאה לצורך טיפול בהורים חולים גם היא תופעה הפוגעת ברציפות הזכויות הפנסיוניות, בעיקר של נשים. בישראל, הפסקת עבודה לצורך טיפול בהורים עדיין אינה מוכרת לשם קבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי. כאמור, ההשגחה על בני משפחה מבוגרים מוטלת בעיקר על הנשים במשפחה, גם כאשר המטופלים הם הורי הבעל. במקרים האלה, כאשר האשה לא זכאית כלל לגמלה מהביטוח הלאומי, ברור שלא תהיה לה היכולת להפריש סכומים לקרן פנסיה.

## הביטוח הלאומי בנעלי המעסיק

אנו מציעים כי המוסד לביטוח לאומי יקבל על עצמו לדאוג לשמירת הרציפות של הזכויות הפנסיוניות של העובדים והעובדות במקרים של הפסקת עבודה. בכמה ממדינות אירופה (אוסטריה, מדינות סקנדינביה), הפתרון המוצע כאן כבר יושם בראשית שנות התשעים.

לצורך ענייננו, התשלומים שמקבלת/ת העובד/ת מהביטוח הלאומי מוגדרים כהכנסת העובד/ת והמוסד לביטוח לאומי מוגדר כ"מעסיק". העובד/ת ימשיכו לשלם את חלקם לקרן הפנסיה - 5.5% מ"ההכנסה" (דמי לידה או דמי אבטלה) והביטוח הלאומי ישלם את חלקו של המעסיק: 12% מהכנסת העובד/ת. בשיטת הפנסיה הנהוגה של "זכויות לפי הפרשות", רמת הפנסיה של העובד/ת תיפגע אמנם במידה מסוימת, אבל הפגיעה תהיה קטנה מזו שתיגרם בהעדר רציפות של הפרשות לקרן הפנסיה.

### חופשת לידה

במסגרת הפתרון המוצע, לא תהיה כל פגיעה בגובה ההפרשות לקרן הפנסיה של היולדת. כאמור, דמי-הלידה בישראל הם עתה בגובה של 100% מהשכר שקדם ללידה, ולפיכך, היולדת-העובדת לא תתקשה לעמוד בתשלום חלקה בהפרשות לפנסיה. לגבי המעסיק - בחלק מהמקרים המעסיק ישלם את חלקו בהתאם להסכמי עבודה קיבוציים. במקרים אחרים (כמחצית מהיולדות-העובדות), יש לקבוע כי המוסד לביטוח לאומי ישלם לקרן הפנסיה במקום המעסיק וינסה לגבות מן המעסיק את חלקו. בישראל, חופשת לידה בשכר מלא היא קצרה מאוד ויולדות רבות מאריכות את תקופת היעדרותן מהעבודה לצורך טיפול בילדים. לפיכך, יש לקבוע קריטריונים לפיהם מותר לאשה להאריך את חופשת הלידה ולחייב את המוסד לביטוח לאומי לשלם את חלקו של המעביד לקרן הפנסיה, בתנאי שהאשה תמשיך לשלם את חלקה. אפשרות אחרת היא שהמעסיק יחויב להמשיך לשלם את חלקו לקרן הפנסיה גם אם היולדת מאריכה את חופשתה.

### אבטלה

שמירת הרציפות הפנסיונית של המובטלת/ת כרוכה בפגיעה מסוימת בזכויות הפנסיה שלו. דמי-האבטלה בישראל אינם בגובה של 100% מהשכר. לפיכך, גם אם ייקבע כי המובטלת/ת משלמים 5.5% מדמי האבטלה לקרן הפנסיה והביטוח הלאומי משלם את חלקו של המעסיק, ההפרשות לפנסיה של העובד ושל המעסיק יהיו קטנות יותר מההפרשות בתקופת התעסוקה.

התשלומים הנמוכים של הגמלה להבטחת הכנסה לא יאפשרו למקבלי הגמלה להפריש את חלקם לקרן הפנסיה. לכן יש לקבוע כי בתקופה זו ההפרשות לפנסיה ישולמו במלואן על-ידי המוסד לביטוח לאומי ברמה שתיקבע בחוק.

יש לקבוע כי אם חד-הורית תפריש מהכנסתה (שכר או גמלה) את חלקה לקרן הפנסיה. אם אין לה מעסיק, הביטוח הלאומי ישלם במקום המעסיק. פתרון זה יחול בעיקר על אמהות חד-הוריות לילדים קטנים שאינן עובדות.

לגבי הפסקות עבודה לצורך טיפול בהורים, יש לפעול תחילה להכללת הנושא במסגרת פעילויות המוסד לביטוח לאומי (כפי שמקובל באירופה). רק לאחר מכן אפשר יהיה לפעול להכללת המקרה של הפסקת עבודה לצורך טיפול בהורים במסגרת ההסדרים לרציפות ההפרשות לפנסיה.

## **כמה זה יעלה?**

נניח כי מחצית מהעובדים בישראל קשורים למערכת פנסיה המעניקה קצבה חודשית לכל החיים אחרי הפרישה מהעבודה (מהם כשליש דרך "פנסיה תקציבית"), ושלמחצית מן היולדות-העובדות (שאינן מכוסות בפנסיה תקציבית) לא יהיה מעסיק שישלם את חלקו בביטוח הפנסיוני. במסגרת הפתרון המוצע כאן, בשנת 2000, היולדות-העובדות במערכת הפנסיה היו צריכות לשלם בערך 15 מיליון ש"ח (ממוצע של 770 ש"ח ליולדת). המוסד לביטוח לאומי היה צריך לשלם לקרנות הפנסיה בערך 33 מיליון ש"ח לשנה (חלק מסכום זה ייגבה בחזרה). אם יחוקק בישראל חוק פנסיה חובה, הסכומים הכוללים יוכפלו.

לפי אומדן זה, בשנת 2000 המובטלים היו צריכים להפריש לפנסיה 81 מיליון ש"ח והמוסד לביטוח לאומי היה צריך להפריש עבורם 176 מיליון ש"ח. קשה יותר לחשב את העלות של שמירת הזכויות הפנסיוניות למובטלים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, משום שההפרשות לפנסיה למקבלי גמלה להבטחת הכנסה יוטלו במלואם על המוסד לביטוח לאומי.

## **מאין יבוא הכסף?**

### הקטנת זכויות שארים

קשה מאוד להטיל עומס נוסף של דמי ביטוח על מערכת הפנסיה בישראל ועל המוסד לביטוח לאומי. לכן יש לחפש מקורות מתוך המערכת למימון הפתרון המוצע. התהליך של כניסת נשים לשוק העבודה יוצר מצב שבו נשים רוכשות בעצמן את זכויות הפנסיה שלהן. מצב חדש זה מאפשר להקטין את זכויות השארים לבנות-זוג. בשוודיה, שבה שני המינים משתתפים בכוח העבודה במידה שווה, בוטלה זכות השארים לבני-זוג וניתנת גמלת-מעבר למשך שנה לאחר פטירת אחד מבני הזוג. אנו מציעים ביטול חלקי זה של זכות השארים כמקור העיקרי למימון דמי הביטוח בתקופות של הפסקת עבודה.

אפשר לפתור את בעיית חוסר הרציפות בזכויות הפנסיוניות הנגרמות כתוצאה מהפסקות עבודה על-ידי איזון זכויות הפנסיה בין בני הזוג בעת הפרישה מהעבודה. לאיזון כזה יש הצדקה, משום שנשים מפסיקות לעבוד כדי לטפל בבני משפחה -- ילדים וזקנים, וטיפול זה משרת גם את בני זוגן. איזון זכויות הפנסיה מקובל במקרי גירושין: מחשבים את זכויות הפנסיה שהצטברו לטובת כל אחד מבני-הזוג, מחברים אותן ומחלקים את הסכום הכולל שווה-בשווה בין בני-הזוג. התביעה לאיזון זכויות הפנסיה מתבססת על אפליית הנשים בענייני שכר ועל כך שהפסקות העבודה של הנשים משרתות את כל בני המשפחה. בנייר עמדה קצר זה, אין באפשרותנו לקיים דיון מפורט בשיטת איזון הזכויות.

#### לסיכום

השמירה על רצף הזכויות הפנסיוניות של העובד/ת היא בעיה חברתית "חדשה" בישראל, המעיקה מאוד על חלק ניכר מהאוכלוסייה העובדת. בנייר זה ביקשנו להציג את הבעיה, להציע לה פתרונות אפשריים ולתת אומדן כולל של עלות הפתרונות האלה. בחלק ממקומות העבודה, בעיקר בסקטור הציבורי, יש פתרון לבעיה של היולדת-העובדת במסגרת הסכס העבודה השומר על רציפות ההפרשות לפנסיה של עובדות קבועות. אין לנו מידע על מספר העובדות הנהנות מהסדר שכזה. מובטלות/ים, נשים המטפלות בבני משפחה תלויים או אמהות חד-הוריות -- כל אלה אינם נהנים מהסדר כלשהו השומר על רציפות הזכויות הפנסיוניות שלהם. באמצעות הקטנת זכויות שארים ואיזון זכויות הפנסיה במשפחה אפשר ליישם את הפתרון המוצע כאן בעלות כספית לא גבוהה. חוק פנסיה חובה, שיחוקק בישראל, חייב לכלול הסדרים שישמרו על רציפות הזכויות הפנסיוניות של העובדים והעובדות.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 ,Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

**e-mail:** [advainfo@netvision.net.il](mailto:advainfo@netvision.net.il)